# COMMISSIONE

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

**del 18 dicembre 1996**

**relativa alle esenzioni fiscali per i biocarburanti in Francia**

**(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

(97/542/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

visto il regolamento n. 136/66/CEE del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi [1], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 3290/94 [2], in particolare l'articolo 33,

visto il regolamento (CEE) n. 1785/81 del Consiglio, del 30 giugno 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [3], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1101/95 [4], in particolare l'articolo 44,

visto il regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi [5], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1664/95 della Commissione [6],

visto il regolamento (CEE) n. 1766/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali [7], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 3290/94 [8], in particolare l'articolo 19,

dopo aver invitato [9] le parti interessate a presentare osservazioni, a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, primo comma del trattato, e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I

1. Con lettera del 19 marzo 1992, la rappresentanza permanente di Francia presso le Comunità europee ha notificato alla Commissione le disposizioni relative all'esenzione dall'accisa sui prodotti petroliferi (TIPP, «taxe intérieure sur les produits pétroliers») a favore dei biocarburanti di origine agricola. Essa ha trasmesso informazioni complementari alla Commissione con lettere del 19 novembre 1992 e 20 luglio 1993.

Con lettera del 19 maggio 1994, la rappresentanza permanente di Francia presso l'Unione europea ha notificato alla Commissione due convenzioni in materia di biocarburanti, dette «conventions de progrès» (accordi per la promozione del progresso tecnico), relative all'esenzione di cui al precedente comma. Essa ha trasmesso informazioni complementari alla Commissione con lettera del 6 settembre 1994.

Con lettera del 12 dicembre 1994, la Commissione ha comunicato alla Francia la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato relativamente a tali misure, ritenute aiuti al funzionamento che non possono beneficiare di nessuna delle deroghe di cui all'articolo 92 del trattato e pertanto incompatibili con il mercato comune.

[1] GU n. 172 del 30. 9. 1966, pag. 3025/66.
[2] GU n. L 349 del 31. 12. 1994, pag. 105.
[3] GU n. L 177 dell'1. 7. 1981, pag. 4.
[4] GU n. L 110 del 17. 5. 1995, pag. 1.
[5] GU n. L 181 dell'1. 7. 1992, pag. 12.
[6] GU n. L 158 dell'8. 7. 1995, pag. 13.
[7] GU n. L 181 dell'1. 7. 1992, pag. 21.
[8] GU n. L 349 del 31. 12. 1994, pag. 105.

[9] GU n. C 143 del 9. 6. 1995, pag. 8.

2. Le misure in parola consistono, da un lato, in un'esenzione dall'accisa sui TIPP a favore dei prodotti di origine agricola e, dall'altro, in due «conventions de progrès», dette convenzioni ETBE, che garantiscono ai beneficiari di detta esenzione fiscale l'aliquota fissata dalla legge finanziaria rettificativa per il 1993.

3. L'esenzione fiscale ha effetti diretti per i carburanti ed effetti indiretti per le materie prime agricole da cui questi sono ottenuti.

4. L'esenzione fiscale riguarda direttamente i biocarburanti, vale a dire gli esteri d'olio di colza e di girasole (che appartengono alla filiera «diesteri»), l'alcole etilico puro incorporato nei supercarburanti, i supercarburanti senza piombo e le benzine, e l'alcole etilico puro contenuto nei suoi derivati (fra cui l'ossido di terbutile e di etile, chiamato ETBE, da etil-ter-butil-etere) incorporati nei supercarburanti senza piombo e le benzine (che appartengono alla filiera «bioetanolo»).

Essa comporta, a partire dal 1° gennaio 1994, un'esenzione limitata a 230 FRF/ettolitro per gli esteri d'olio di colza e di girasole, un'esenzione limitata a 329,50 FRF/ettolitro per l'alcole etilico puro e i suoi derivati e un'esenzione del 100 % per taluni prodotti [1] di origine agricola incorporati sotto controllo doganale a prodotti petroliferi, quando la miscela ottenuta è immessa in consumo alle voci doganali dei capitoli 20, 22, 24 e 26 della tabella B dell'articolo 265 del codice doganale.

Le materie prime direttamente interessate sono, per la filiera diesteri, la colza e il girasole e, per la filiera bioetanolo, i cereali, i topinambur, le patate e le barbabietole coltivate su terreni messi a riposo. I beneficiari sono pertanto alcuni industriali e agricoltori. L'esenzione fiscale viene concessa alle seguenti condizioni:

In primo luogo, secondo l'articolo 30 della legge finanziaria rettificativa per il 1993 [2], a partire dal 1994 possono beneficiare dell'esenzione solo i prodotti (diesteri e bioetanolo) «ottenuti esclusivamente da materie prime agricole coltivate su parcelle ritirate dalla produzione alimentare in forza del regolamento (CEE) n. 334/93 della Commissione, del 15 febbraio 1993».

In secondo luogo, a norma dell'articolo 22 del decreto del 27 marzo 1992 [3], per l'alcole etilico, i suoi derivati e gli esteri d'olio di colza o di girasole, l'esenzione dall'accisa sul consumo è subordinata alla presentazione di certificati di produzione e di esenzione.

Il certificato di produzione attestante l'origine agricola dei prodotti è rilasciato dal ministero dell'agricoltura e delle foreste. Tuttavia, nella lettera del 19 novembre 1992, la Francia ha comunicato che sono egualmente validi i certificati di produzione rilasciati dagli altri Stati membri agli operatori che producono sul loro territorio.

Il certificato di esenzione definisce il volume di carburanti o combustibili che il beneficiario può immettere in consumo. L'articolo 24 del decreto precitato prevede differenti procedure di rilascio in funzione dei vari prodotti: per l'alcole etilico il certificato di esenzione è rilasciato dagli uffici doganali al termine delle operazioni di denaturazione, che vengono effettuate in stabilimenti sotto controllo fiscale riconosciuti dal direttore generale delle dogane e imposte indirette; per l'ETBE fabbricato in uno stabilimento non petrolifero ed inviato a fini d'incorporazione in uno stabilimento petrolifero sotto controllo doganale, il certificato è rilasciato dagli uffici doganali, all'arrivo del prodotto in detto stabilimento, per il volume di alcole etilico calcolato sulla base di un coefficiente di trasformazione; per gli esteri, il certificato di esenzione è rilasciato dagli uffici doganali all'arrivo nello stabilimento sotto controllo doganale. Nella sua lettera del 19 novembre 1992, la Francia ha comunicato che, per qualsiasi alcole etilico ammissibile originario di un altro Stato membro, il certificato di esenzione viene rilasciato secondo la procedura summenzionata se il prodotto che giunge nello stabilimento sotto controllo doganale è accompagnato da un certificato di produzione che preveda le stesse garanzie richieste dalla Francia, soprattutto in relazione alla sua origine agricola specifica. Non esistono invece impegni analoghi per l'ETBE e gli esteri.

In terzo luogo, la lavorazione dei prodotti ammessi a beneficiare dell'esenzione deve avvenire in unità considerata pilota dalle autorità francesi e deve rientrare nell'ambito di un progetto sperimentale a norma del decreto del 27 marzo 1992.

Quest'ultimo definisce l'unità pilota come «uno stabilimento o un insieme di stabilimenti in cui la lavorazione dell'alcole etilico o dei suoi derivati sia effettuata a partire da cereali, topinambur, patate o nuove produzioni di barbabietole, o quella di esteri d'olio a partire da colza o girasole». Tale stabilimento o insieme di stabilimenti deve essere autorizzato dal ministero dell'agricoltura e dal ministro incaricato delle dogane, nel caso dell'alcole etilico o degli esteri, e dal ministro competente per gli idrocarburi, nel caso dei derivati dell'alcol quali l'ETBE. L'autorizza-

[1] Si tratta di esteri d'olio di colza e di girasole utilizzati in sostituzione dell'olio combustibile per uso domestico e del gasolio.
[2] GU RF del 31. 12. 1993, pag. 18526.
[3] GU RF del 28. 3. 1992, pag. 4323.

zione di un'unità «pilota» è subordinata, da un lato, alla presentazione di un contratto specifico stipulato tra un fornitore di materie prime e un industriale e, dall'altro, ad un controllo preventivo dell'apparato di produzione e delle condizioni di ricevimento delle materie prime. Nella lettera del 19 novembre 1992, le autorità francesi hanno comunicato che il decreto non limita la capacità delle singole unità di produzione di esteri o di alcoli, che, di fatto, può arrivare a 100 000 tonnellate/anno.

L'articolo 4 del precitato decreto definisce come progetto sperimentale la lavorazione e l'uso di uno dei prodotti ammessi a beneficiare dell'esenzione alle seguenti condizioni: l'approvvigionamento deve essere effettuato presso un'unità «pilota» del tipo sopra descritto; un programma previsionale d'uso deve essere presentato ai ministri responsabili; il controllo della distribuzione e dell'uso dei carburanti e combustibili contenenti alcole etilico, uno dei suoi derivati o esteri di olio di colza e di girasole, deve essere oggetto di una relazione semestrale ai ministri responsabili.

In caso di mancato rispetto delle condizioni previste per la realizzazione di un progetto sperimentale o dei requisiti tecnici d'uso, il ministro incaricato delle dogane può respingere la domanda di esenzione entro trenta giorni dalla presentazione del progetto sperimentale ai fini dell'esame del medesimo.

5. Le due convenzioni ETBE prevedono una compensazione da parte dello Stato, per ogni ettolitro di alcole etilico contenuto nell'ETBE prodotto, della differenza rilevata al momento dell'immissione in consumo tra l'importo massimo di esenzione dalla TIPP sull'alcole etilico e l'importo garantito dalla convenzione in parola. Ciò si applica per un periodo di dieci anni dalla data di entrata in servizio delle unità «pilota», ed entro il 31 dicembre 2005, in caso di diminuzione del tasso di esenzione. In caso di aumento del tasso, deve essere restituito allo Stato il prodotto della differenza tra i due importi precitati per il numero di ettolitri d'alcole etilico ammessi a beneficiare dell'esenzione dalla TIPP durante il periodo di superamento.

II

1. Nell'ambito del citato procedimento, la Commissione ha invitato la Francia a presentare le proprie osservazioni. Queste sono pervenute alla Commissione con lettera del 31 marzo 1995 e in occasione delle riunioni svoltesi il 7 marzo 1995, il 2 febbraio 1996 e il 10 luglio 1996 tra i rappresentanti della Francia e della Commissione.

Con una pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [1], la Commissione ha comunicato agli altri Stati membri e alle parti interessate la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato, invitandoli a presentare le loro osservazioni. Essa ha ricevuto le osservazioni del Regno Unito, con lettera del 7 luglio 1995, e di terzi interessati, con lettere del 29 giugno, 4, 5 e 6 luglio 1995, e le ha trasmesse alla Francia con lettera del 3 agosto 1995.

2.1. La Francia fa valere in primo luogo che le misure contro le quali la Commissione ha avviato il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato rientrano in una politica d'incentivi comunitari per l'uso di energie rinnovabili in generale e lo sviluppo dei biocarburanti in particolare. A tale proposito, si è richiamata alla direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali [2], in particolare all'articolo 8, paragrafo 2, lettera d) e alla proposta di direttiva del 5 marzo 1992, relativa al tasso d'accisa applicabile ai carburanti per motore di origine agricola [3], nonché alla decisione 93/500/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993 concernente la promozione delle energie rinnovabili nella Comunità (programma Altener) [4].

Essa sostiene che si tratta effettivamente di progetti «pilota» conformi alla direttiva in questione per due ragioni principali. Da un lato, non si dovrebbe tener conto delle possibilità offerte dalla normativa nazionale, che non fissa alcun limite, ma delle capacità di produzione esistenti. Dall'altro, in risposta all'osservazione della Commissione circa la mancanza di controllo dei risultati, essa rammenta che l'articolo 13 del decreto del 27 marzo 1992 prevede il controllo della distribuzione e dell'uso dei carburanti e combustibili da questo contemplati.

2.2. La Francia contesta inoltre la pertinenza delle osservazioni della Commissione in merito al regime giuridico relativo ad alcuni dei prodotti in parola, che figurano nell'allegato II del trattato ma non sono soggetti ad organizzazioni comuni dei mercati. È il caso dell'alcole etilico e delle patate, che non dovrebbero pertanto essere soggetti alle regole in materia di concorrenza e ai controlli effettuati dalla Commissione in virtù degli articoli 92 e 93 del trattato.

[1] GU n. C 143 del 9. 6. 1995, pag. 8.
[2] GU n. L 316 del 31. 10. 1992, pag. 12.
[3] COM(92) 36, GU n. C 73 del 24. 3. 1992, pag. 6.
[4] GU n. L 235 del 18. 9. 1993, pag. 41.

2.3. La Francia contesta infine le violazioni delle disposizioni del trattato e della normativa comunitaria invocate nella decisione di avvio del procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato [1].

Essa ritiene in primo luogo che non sussista infrazione all'articolo 95 del trattato in quanto non viene fatto riferimento al luogo di insediamento delle unità pilota o alla cittadinanza dei loro gestori e cita, a titolo di esempio, il riconoscimento di alcune unità impiantate in Belgio e in Italia.

A suo parere non sussiste neppure infrazione alle organizzazioni comuni di mercato, in quanto la misura in questione non costituisce un aiuto indiretto a taluni prodotti di base, essendo finalizzata ad obiettivi diversi. Inoltre i quantitativi prodotti non inciderebbero sugli scambi e conseguentemente sui prezzi, perché, in virtù dei contratti stipulati tra gli industriali e i produttori, le materie prime sono destinate alla fabbricazione di esteri o di ETBE sin dalla messa a coltura delle parcelle. Quanto al numero limitato di prodotti di base figuranti nell'elenco, esso sarebbe riconducibile al fatto che tali prodotti sarebbero i più idonei a rispondere ai requisiti tecnici, economici ed ambientali di tali filiere. Anche se costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato, secondo la Francia la misura in questione dovrebbe beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) in quanto progetto di comune interesse europeo. Essa cita al riguardo il gruppo europeo di interesse economico Eurobiodiesel, che raggruppa imprese di cinque Stati membri impegnate in un programma di ricerca per la promozione dei biocarburanti.

3. Nelle loro osservazioni, i terzi interessati esprimono pareri discordanti, taluni favorevoli ed altri contrari alle misure francesi. I primi si richiamano alle dichiarazioni della Commissione a favore dello sviluppo dei biocarburanti e alla necessità di un regime comunitario. La maggior parte di quanti invece condividono il parere della Commissione invoca generalmente il fatto che le unità di produzione interessate non possono essere scelte in funzione dell'origine agricola, da un lato, e nazionale, dall'altro, dei prodotti utilizzati. Taluni temono inoltre le conseguenze di un differente trattamento degli Stati membri nel caso in cui l'Unione debba adottare nuove misure nell'ambito dell'accordo sui semi oleosi con gli Stati Uniti.

Una società italiana che possiede un'unità di produzione di biocarburanti in Belgio ha fornito informazioni sull'evoluzione del mercato europeo dei biocarburanti e l'applicazione, a suo parere discriminatoria, dell'esenzione fiscale in causa. Secondo detta società, i dati comparativi da essa presentati, relativi alla domanda e all'offerta di biocarburanti in Europa nel 1994-1995, dimostrano chiaramente che la produzione non è più allo stadio sperimentale e che la Francia ha una buona collocazione su questo mercato.

Tale società si è peraltro vista rifiutare dal ministero francese il riconoscimento di unità «pilota» per il proprio stabilimento in Belgio, malgrado avesse fornito le informazioni richieste e nonostante le autorità belghe fossero disposte a procedere ai controlli richiesti dall'amministrazione francese. Tale rifiuto è stato motivato con il fatto che la domanda riguardava un quantitativo troppo elevato, «in ogni caso non inferiore a 10 000 tonnellate/anno». Lo stabilimento in questione può infatti produrre 45 000 tonnellate/anno di gasolio di origine vegetale. Tuttavia, nello stesso periodo, è stata autorizzata in Francia la creazione di nuove capacità di produzione di estere di colza con un limite di 400 000 tonnellate/anno, di cui due stabilimenti aventi rispettivamente una capacità di produzione di 170 000 e 100 000 tonnellate (cfr. il Bulletin de l'Industrie Pétrolière del 10 novembre 1994). Secondo la società in questione, la decisione delle autorità francesi non può che essere dettata dalla volontà di proteggere il mercato francese, in violazione dell'articolo 95 del trattato.

III

1. Gli esteri sono prodotti industriali non compresi nell'allegato II del trattato CE e soggetti alle regole in materia di concorrenza, in particolare a quelle relative agli aiuti di Stato.

2. L'altro biocarburante è l'alcole etilico, prodotto a partire dalle materie prime menzionate al precedente punto I.4. (cereali, topinambur, patate o barbabietole). Detto alcole viene definitivamente incorporato ai diversi supercarburanti e benzine e diventa così parte integrante di questo prodotto finale. Pur figurando tra i prodotti elencati nell'allegato II del trattato, l'alcole etilico non è soggetto ad un'organizzazione comune di mercato (OCM) e gli articoli 92 e 93 non sono integralmente applicabili a tale prodotto; la Commissione può quindi, di norma, esprimere le proprie osservazioni solo in merito ad aiuti in tale settore, a norma dell'articolo 93, paragrafo 3, prima frase del trattato. Tuttavia, qualora la materia prima da cui tale prodotto è ottenuto (per esempio i cereali) o la destinazione di tale prodotto (bioetanolo) sia soggetta a restrizioni delle condizioni di concessione dell'aiuto, la Commissione ritiene che non si possa più considerare che l'effetto dell'aiuto sia limitato al prodotto che ne costituisce l'oggetto principale (nella fattispecie l'alcole etilico). La Commissione reputa infatti che un aiuto la cui concessione sia categoricamente limitata ai prodotti fabbricati a partire da un elenco ristretto di prodotti di base disciplinati da un'organizzazione comune di mercato, e quindi soggetti all'insieme delle regole fissate dagli articoli 92 e 93 del trattato, costituisca un complesso in cui

[1] GU n. C 143 del 9. 6. 1995, pag. 8.

l'aiuto produce effetti inevitabili su detti prodotti di base. Non vi è infatti ragione di trattare diversamente un aiuto a favore dell'alcol (non soggetto alle regole in materia di concorrenza) se, per essere ammesso all'aiuto, l'alcol deve obbligatoriamente essere fabbricato a partire da un prodotto soggetto alle regole in materia di concorrenza [le materie prime (1)], rispetto ad un aiuto concesso semplicemente a favore di tali materie prime a condizione che queste siano trasformate in alcol, dal momento che gli effetti pratici dell'una o dell'altra forma di aiuto non incidono in modo diverso sul mercato dei prodotti in questione. Lo «spill-over» dell'applicazione delle regole in materia di concorrenza è infatti giustificato dalle inevitabili conseguenze degli aiuti a favore dei prodotti non soggetti a dette regole sul mercato dei prodotti da esse disciplinati. Per quanto riguarda l'applicazione delle regole in materia di concorrenza all'alcol, la Commissione fa lo stesso ragionamento, mutatis mutandis, per il bioetanolo, in quanto derivato dell'alcol necessariamente utilizzato a tale scopo. Per contro, se le condizioni per la concessione dell'aiuto lasciassero al beneficiario la facoltà di scegliere liberamente la materia prima e la destinazione del prodotto oggetto dell'aiuto, non si potrebbe più parlare di un effetto obbligato sugli (altri) prodotti soggetti alle regole in materia di concorrenza, dal momento che gli effetti della concessione dell'aiuto sulle materie prime e sui mercati di destinazione sarebbero esclusivamente imputabili alle scelte economiche e commerciali dei beneficiari dell'aiuto.

Nel presente caso, tutti i prodotti di base in questione, ad eccezione delle patate e dell'alcol, prevedono l'applicazione del complesso delle regole in materia di concorrenza stabilite dagli articoli 92 e 93. Se l'aiuto fosse stato concesso senza restrizioni legali circa l'uso finale dell'alcol, la Commissione avrebbe considerato che l'impatto della misura non poteva essere contestato a norma degli articoli 92, 93 e 94 del trattato. Poiché tuttavia, nella fattispecie, l'aiuto a favore dell'alcole etilico produce effetti inevitabili e limitati al mercato dei carburanti fossili e vegetali (cui si applicano le regole in materia di concorrenza), la Commissione ritiene che il regime possa essere esaminato alla luce degli articoli precitati nella misura in cui si ripercuote, eventualmente anche in modo indiretto, su taluni altri prodotti disciplinati dagli articoli 92 e 93 del trattato, e falsa la situazione concorrenziale di tali mercati.

3. L'articolo 33 del regolamento n. 136/66/CEE, l'articolo 19 del regolamento (CEE) n. 1766/92 e l'articolo 44 del regolamento (CEE) n. 1785/81 rendono gli articoli 92, 93 e 94 del trattato applicabili alla produzione e agli scambi dei prodotti di cui all'articolo 1 di ciascuno di detti regolamenti, salvo disposizioni contrarie degli stessi. Nella fattispecie, questo vale per la colza e il girasole, i cereali e i topinambur, nonché le barbabietole. Le patate, pur figurando nell'elenco di cui all'allegato II del trattato, non sono soggette ad un'organizzazione comune di mercato (OCM). Tuttavia, per le ragioni esposte al precedente punto 2, la Commissione ritiene che sia possibile una valutazione del regime sulla base delle regole in materia di concorrenza definite dagli articoli 92 e 93 del trattato.

IV

1. A norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui indicano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. L'esenzione a favore di taluni biocarburanti costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

3. Il settore dei biocarburanti è infatti già oggetto di concorrenza e di scambi tra gli Stati membri, fra cui i principali produttori sono il Belgio, la Francia e l'Italia.

Nel 1995 gli scambi relativi ai biocarburanti e ai prodotti di base tra la Francia e gli altri Stati membri hanno registrato i valori indicati nella seguente tabella (in migliaia di ecu) (2).

| Prodotti | Esportazioni della Francia verso la CE | Importazioni della Francia da altri paesi della CE |
|---|---|---|
| I. **Biocarburanti** | | |
| — esteri | 184 899,37 | 321 391,93 |
| — ETBE | 47 187,95 | 20 254,05 |
| II. **Prodotti di base della filiera diesteri** | | |
| — colza | 204 289,04 | 5 315,07 |
| — girasole | 172 430,03 | 4 471,36 |

(1) Ad eccezione delle patate.

(2) *Fonte:* Comext 2.

| Prodotti | Esportazioni della Francia verso la CE | Importazioni della Francia da altri paesi della CE |
|---|---|---|
| III. **Prodotti di base della filiera bioetanolo** | | |
| — patate | 156 396,19 | 104 128,44 |
| — cereali | 3 101 417,12 | 234 046,52 |
| — topinambur | 25,93 | 807,97 |
| — barbabietole | 516,62 | 34,07 |

Poiché il settore dei biocarburanti è oggetto di scambi di prodotti, gli aiuti possono incidere sugli scambi tra gli Stati membri nella misura in cui favoriscono la produzione nazionale a scapito di quella degli altri Stati membri.

Inoltre i biocarburanti ammessi a beneficire della misura in questione sono in concorrenza diretta sia con i biocarburanti di origine diversa sia con i carburanti a base di prodotti chimici quali il metanolo. Le preoccupazioni espresse nelle osservazioni presentate alla Commissione da taluni concorrenti riflettono l'attualità di tale problema, che peraltro non è stato contestato dalla Francia.

4. Ciò che la Francia contesta è l'aiuto indiretto che ne deriva per i prodotti di base in questione. Tuttavia la Commissione non può che confermare l'analisi che l'ha indotta ad avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato.

5. Il fatto che taluni prodotti di base non siano ammessi a beneficiare dell'esenzione fiscale consente di affermare che tale misura costituisce un aiuto a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato, in quanto falsa la concorrenza favorendo determinate produzioni agricole e, per le stesse ragioni, può ripercuotersi sugli scambi tra Stati membri. Pur sostenendo che i prodotti scelti sono i più idonei a perseguire l'auspicato sviluppo della filiera «biocarburanti», le autorità francesi non hanno adeguatamente giustificato la necessità di limitare la misura alle produzioni agricole provenienti da terreni messi a riposo. Al contrario, se si considera che nessuna esigenza di ordine tecnico è stata avanzata per limitare a tal punto l'origine dei prodotti ammissibili, è lecito ritenere che lo scopo reale dell'aiuto fosse principalmente quello di sostenere economicamente gli agricoltori che operano su terreni ritirati dalla produzione, piuttosto che favorire lo sviluppo della filiera dei biocarburanti.

6. Del resto, alcune delle osservazioni presentate alla Commissione dopo l'avvio del procedimento esprimevano timore per l'impatto che una misura di questo tipo avrebbe potuto deve sugli scambi intracomunitari, in particolare nel contesto degli obblighi derivanti per l'Unione europea da accordi internazionali destinati a limitare lo smercio dei sottoprodotti di alcuni semi oleosi sui mercati degli alimenti per animali.

7. L'aiuto diretto a favore di alcuni biocarburanti e l'aiuto indiretto a favore di taluni prodotti di base sono pertanto da considerarsi aiuti di Stato a norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE).

8. Il principio di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, definito dai precitati articoli, ammette tuttavia delle eccezioni.

V

1. La Francia presenta la misura come idonea a beneficiare della deroga di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 92/81/CEE.

La Commissione non può accettare l'applicazione di tale deroga per le due seguenti ragioni. In primo luogo, detta disposizione concerne unicamente gli oli minerali di cui all'articolo 2, paragrafo 1 della medesima direttiva. Inoltre l'articolo 2, paragrafo 3 della stessa stabilisce che gli altri prodotti utilizzati come carburanti (come gli oli vegetali di cui trttasi) debbano essere tassati come oli minerali.

Per tali altri prodotti può essere invocata una sola deroga. Secondo l'articolo 8, paragrafo 4 della medesima direttiva, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro ad introdurre esenzioni o riduzioni supplementari per ragioni politiche specifiche. Il Consiglio non ha tuttavia concesso un'autorizzazione in tal senso.

Per quanto riguarda l'eventuale qualifica di «progetto pilota» [1] della misura in parola, le autorità francesi non hanno fornito alcuna nuova informazione suscettibile di modificare la posizione adottata dalla Commissione nell'avviare il procedimento. Data inoltre la capacità di produzione, che può raggiungere le 100 000 tonnellate/anno, la Commissione ha ritenuto che le aziende di tipo industriale potevano beneficiare della riduzione dell'aliquota d'accisa. Le osservazioni della Francia confermano del resto l'analisi della Commissione, in base alla quale l'obiettivo e l'effetto reale della misura non sono la ricerca

[1] Ai sensi della direttiva 94/74/CE del Consiglio, che modifica le direttive 92/12/CEE, 92/81/CEE e 92/82/CEE, GU n. L 365 del 31. 12. 1994, pag. 46.

fondamentale o applicata, ai sensi della direttiva precitata, ma lo sviluppo a scopi commerciali delle applicazioni non alimentari e una maggiore produzione di biocarburanti ottenuti da prodotti coltivati su superfici agricole a riposo.

2. Le sole deroghe previste dal trattato che possono essere prese in considerazione nel caso presente sono quelle di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettere b) e c).

La deroga per gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un progetto importante di interesse comune europeo [paragrafo 3, lettera b)] non si applica nella fattispecie in esame. Infatti, anche qualora uno degli obiettivi delle misure in questione fosse conforme alla politica comunitaria a favore dello sviluppo di carburanti meno inquinanti, tali misure specifiche hanno un carattere nazionale, rafforzato dalle discriminazioni ed infrazioni che esse contengono.

3. La Francia presenta inoltre tale misura come rispondente ad una politica comunitaria intesa a promuovere l'uso di energie rinnovabili in generale e lo sviluppo dei biocarburanti in particolare.

Questo obiettivo politico non viene assolutamente contestato. Nella sua lettera alla Francia del 12 dicembre 1994, la Commissione ha precisato che «tale posizione non pone minimamente in dubbio l'interesse della Comunità per lo sviluppo dei biocarburanti», ma ha ripetutamente affermato che tale obiettivo non può essere perseguito a detrimento delle altre politiche comunitarie, e soprattutto, in contrasto con le disposizioni del trattato o dei regolamenti comunitari.

4. Ebbene, nella sua decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha dimostrato che l'applicazione di imposte più elevate ai prodotti importati dagli altri Stati membri e dallo Spazio economico europeo (esteri e ETBE) costituisce una violazione dell'articolo 95 del trattato.

Dal momento che l'esenzione fiscale riguarda unicamente i biocarburanti fabbricati con determinati prodotti di base, la Commissione ha ritenuto che il regime operi una discriminazione rispetto ad altri biocarburanti ottenibili da altre materie prime (di un'altra specie o non provenienti da terreni ritirati dalla produzione), e che sono soggetti in Francia ad un'accisa normale.

La misura di aiuto sotto forma di esenzione costituisce pertanto un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 95 del trattato, in quanto limitata a biocarburanti ottenuti solo da determinati prodotti di base (escludendo nel contempo altre materie prime che potrebbero essere tecnicamente adatte alla produzione dei biocarburanti ma sono principalmente coltivate fuori dal territorio francese) e in considerazione del fatto che i biocarburanti importati dagli altri Stati membri e fabbricati con altri prodotti di base sono soggetti ad una maggiore imposizione fiscale.

Se è vero che la Francia ha autorizzato due unità impiantate in Belgio e in Italia, per quantitativi molto ridotti, risulta anche che ha rifiutato tale autorizzazione in altri casi, come quello di cui al punto II.3, secondo comma.

Del resto, per quanto concerne i prodotti importati, le autorità francesi non hanno preso alcun impegno per ammettere gli esteri e l'ETBE a beneficiare dello stesso meccanismo di rilascio dei certificati di esenzione applicato per i prodotti francesi (cfr. il punto I.4).

La Francia ha confutato qualsiasi violazione dell'articolo 95 del trattato, senza fornire argomentazioni atte a modificare la posizione della Commissione.

La misura di aiuto sotto forma di esenzione costituisce tuttavia un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 95 del trattato, in quanto non prevede necessariamente le stesse agevolazioni per i biocarburanti importati dagli altri Stati membri.

5. Di conseguenza, la Commissione considera gli aiuti ai biocarburanti come aiuti al funzionamento contrari all'articolo 95 del trattato e pertanto incompatibili con il mercato comune. Essi non possono quindi beneficiare di alcuna delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3 del trattato.

VI

1. La Francia nega che siano state violate le disposizioni relative alle organizzazioni comuni di mercato, come dichiarato nella decisione di avvio del procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato [1], e adduce due ragioni: in primo luogo la presenza di obiettivi diversi, e secondariamente il fatto che i quantitativi prodotti non fossero tali da influire sui mercati di cui trattasi.

La Commissione non ritiene pertinenti tali argomentazioni. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee [cfr. la sentenza del 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon Commission/Mc Carren and Company Limited [2]], tale normativa va considerata come un sistema completo ed esaustivo, di esclusiva competenza della Comunità, senza alcuna facoltà per gli Stati membri di adottare misure intese a derogarvi o recarvi pregiudizio.

[1] GU n. C 143 del 9. 6. 1995, pag. 8.
[2] Racc. 1979, pag. 2161.

Ebbene, il fatto che la legge preveda di limitare la misura a taluni prodotti a base coltivati su determinati terreni dimostra che l'obiettivo delle misure in parola è precisamente di favorire determinati produttori agricoli; vi è pertanto un impatto sui mercati dei prodotti di base, dato che si incide sulle produzioni. La valutazione della Commissione sarebbe stata diversa se la misura fosse stata applicata all'insieme dei prodotti di base atti alla produzione di biocarburanti, indipendentemente dal fatto che essi provengano da terreni messi a riposo.

2. A tale proposito la Francia non ha fornito alcun nuovo elemento a giustificazione del numero limitato di prodotti di base presi in considerazione per l'aiuto.

In particolare, essa non ha in alcun modo motivato la limitazione, prevista dalla legge, ai prodotti coltivati su terreni ritirati dalla produzione. Ora, per i settori cui si applica il regolamento (CEE) n. 1765/92, le disposizioni di detto regolamento costituiscono un'integrazione delle corrispondenti organizzazioni comuni dei mercati. L'articolo 13 di tale regolamento dispone infatti che le spese comunitarie relative all'applicazione del regime in esso previsto vanno considerate come un intervento inteso a stabilizzare i mercati in virtù dell'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, concernente il finanziamento della politica agricola comune [1]. Quest'ultima disposizione imputa alla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) le spese per gli interventi intesi a stabilizzare i mercati, adottati nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati. Qualsiasi intervento statale nel settore contemplato dal regolamento (CEE) n. 1765/92 equivarrebbe quindi ad un'ingerenza dello Stato nel sistema completo ed esaustivo delle organizzazioni comuni dei mercati.

L'esenzione limitata in taluni casi, a decorrere dal 1994, ai prodotti coltivati su terreni a riposo costituisce quindi un'infrazione al regolamento (CEE) n. 1765/92.

3. È evidente che misure d'aiuto contenenti infrazioni a disposizioni comunitarie non possono beneficiare di alcuna delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3 del trattato. In particolare non è quindi applicabile la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), invocata dalle autorità francesi.

4. Conseguentemente, gli aiuti indiretti ai prodotti di base violano le disposizioni relative alle organizzazioni comuni dei mercati, il regolamento (CEE) n. 1765/92 e l'articolo 95 del trattato, e non possono quindi beneficiare di alcuna delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3 del trattato.

VII

1. Gli aiuti in oggetto rispondono ai criteri previsti dall'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e dall'articolo 61 dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), senza poter beneficiare di alcuna delle deroghe contemplate ai paragrafi 2 e 3 di detti articoli, per le ragioni suesposte. Detti aiuti sono pertanto incompatibili con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE.

2. Trattandosi di aiuti non notificati ed eseguiti prima della decisione definitiva della Commissione, è opportuno ricordare che, vista la natura imperativa delle regole di procedura definite dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato, regole di cui la Corte di giustizia ha riconosciuto l'effetto diretto nelle sentenze del 19 giugno 1973 (causa 77/72, Carmine Capolongo/Azienda Agricola Maya) [2], 11 dicembre 1973 (causa 120/73, Gebrueder Lorenz GmbH/Germania) [3], 22 marzo 1977 (causa 78/76, Steinike e Weinling/Germania) [4] e 21 novembre 1991 (causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et autres/Francia) [5], non è possibile sanare a posteriori l'illegalità dell'aiuto in questione.

Inoltre, in caso di incompatibilità di un aiuto con il mercato comune, la Commissione, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare la sentenza del 12 luglio 1973 (causa 70/72, Commissione/Germania) [6], confermata dalle sentenze del 24 febbraio 1987 (causa 310/85, Deufil/Commissione) [7] e del 20 settembre 1990 (causa C-5/89, Commissione/Germania) [8], può esigere dagli Stati membri il recupero, presso i beneficiari, degli importi relativi ad aiuti indebitamente concessi.

3. La Francia non ha rispettato l'effetto sospensivo risultante dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato, in quanto non ha atteso che la Commissione si pronunciasse prima di concedere gli aiuti in questione. Detti aiuti sono quindi illegali in forza della normativa comunitaria sin dalla loro concessione.

La Commissione prevede di norma il recupero degli aiuti illegali e incompatibili. Tale intervento non appare tuttavia giustificato nel caso presente.

[1] GU n. L 94 del 28. 4. 1970, pag. 13.

[2] Racc. 1973, pag. 611.
[3] Racc. 1973, pag. 1471.
[4] Racc. 1977, pag. 595.
[5] Racc. 1991, pag. I-5505.
[6] Racc. 1973, pag. 813.
[7] Racc. 1987, pag. 901.
[8] Racc. 1990, pag. I-3437.

Occorre infatti tener conto del fatto che la Francia si è impegnata nello sviluppo di una filiera «biocarburanti». Da un lato, l'uso dei biocarburanti potrebbe contribuire alla riduzione dell'inquinamento e conseguentemente alla tutela dell'ambiente, e dall'altro la Commissione intende promuovere politiche energetiche e agricole rispettose dell'ambiente.

Inoltre il beneficio risultante dall'aiuto direttamente concesso ai fabbricanti era, per questi ultimi, di natura transitoria o quantomeno marginale, benché non quantificabile. Esso consentiva loro di fornire ad un prezzo concorrenziale quantitativi di biocarburanti, che erano tuttavia poco rilevanti rispetto al mercato dei carburanti nel suo insieme. I dati forniti da esperti e relativi alla filiera «diesteri» che, nel settore dei biocarburanti, costituisce la parte di gran lunga più importante, dimostrano che l'aiuto a favore del carburante vegetale in parola non ha generalmente dato luogo a sovracompensazione rispetto ai costi supplementari connessi con la sua produzione. È indubbio che il fatto di stabilire se in alcuni casi l'aiuto abbia portato ad una compensazione eccessiva dipende di volta in volta da diversi fattori, e in particolare dalla capacità e dalla continuità di produzione delle singole unità impegnate nella fabbricazione del biocarburante. Tuttavia, anche qualora vi fosse stata una certa sovracompensazione, tale effetto sarebbe stato attenuato da costi indiretti più elevati, come ad esempio maggiori costi di distribuzione rispetto a quelli della filiera dei carburanti di origine fossile.

Dai dati precitati risulta però che, se si considera la media non ponderata, non si è generalmente avuta una compensazione superiore ai costi supplementari connessi con la produzione di biocarburanti. Del resto, la Commissione non dispone di indicazioni atte a dimostrare che l'effetto reale dell'aiuto a livello dei fabbricanti si sia tradotto in un aumento significativo delle vendite e dei prodotti per la totalità dei carburanti prodotti. Sembra invece che l'esenzione fiscale, applicata ai biocarburanti nella misura necessaria a consentirne l'immissione sul mercato e quindi la concorrenza con i carburanti fossili, potesse aumentare sono in minima parte la produzione totale di carburanti di tali fabbricanti, per i quali la dimensione del mercato è in funzione di tutta una serie di altri fattori, al di là della disponibilità di materie prime agricole atte alla produzione di carburanti. Tuttavia gli agricoltori, in quanto destinatari indiretti degli aiuti, potevano beneficiare di un notevole aumento della domanda dei prodotti agricoli in questione, coltivati su terre messe a riposo. L'effetto reale dell'aiuto consisteva quindi nella creazione di un mercato per i suddetti prodotti agricoli, per i quali non esisteva in passato una domanda significativa. Senza l'esenzione fiscale, infatti, tenuto conto dei prezzi di mercato relativi ai carburanti fossili, gli agricoltori sarebbero stati scarsamente o per nulla interessati, sotto il profilo commerciale, a produrre la materia prima agricola ai fini della trasformazione in carburanti di origine vegetale. Dal punto di vista dell'economia del sistema, occorre pertanto ritenere che l'effetto sostanziale dell'aiuto sia passato, attraverso i fabbricanti che erano sotto il profilo tecnico i diretti destinatari, ai produttori della materia prima, divenuti beneficiari indiretti.

Tuttavia le infrazioni del regime francese al diritto comunitario non erano di per sé tali da aumentare la produzione delle materie prime o i prezzi. Al contrario, l'infrazione è caratterizzata dalla scelta discrezionale di taluni beneficiari; se le autorità francesi avessero applicato la detassazione a qualsiasi materia prima di qualsivoglia origine, la domanda e conseguentemente la produzione delle materie in questione sarebbero potute aumentare.

Data la temporaneità del vantaggio concesso ai fabbricanti di biocarburanti e la specificità dell'infrazione a livello dei produttori agricoli, beneficiari finali dei vantaggi concessi, il recupero degli importi attribuiti finirebbe per penalizzare duramente una misura fondamentalmente conforme alla politica della Comunità e la cui illegalità, fatta eccezione per l'aspetto procedurale, si limitava essenzialmente ad un approccio troppo restrittivo in relazione ai beneficiari indiretti dell'aiuto.

Inoltre il recupero di un aiuto illegale ed incompatibile può essere giustificato sotto il profilo economico nella misura in cui consente di ripristinare lo «status quo ante», vale a dire la situazione economica dei beneficiari prima della concessione dell'aiuto. Data la natura fortemente temporanea dei benefici fruiti dai fabbricanti, nel caso presente il recupero dell'aiuto dai beneficiari diretti renderebbe la loro situazione economica nettamente peggiore di quella che esisterebbe se l'aiuto non fosse stato concesso. Ciò risulta ancora più evidente se si considera, come precedentemente dimostrato, che il dispositivo istituito dalle autorità francesi non ha generalmente dato luogo a sovracompensazione dei fabbricanti. Il recupero dell'aiuto concesso non consentirebbe quindi di ripristinare lo status quo ante.

Tuttavia, per quanto concerne gli agricoltori beneficiari, occorre tener conto di due fattori specifici. Da un lato, il beneficio reale (benché sempre ed esclusivamente indiretto) consisteva nella creazione di un mercato laddove prima questo non esisteva. Le vendite dei prodotti agricoli, dal punto di vista degli agricoltori in questione, sono state effettuate nelle condizioni di tale mercato.

D'altro canto, la Commissione non può ignorare un aspetto particolare del caso in questione: gli agricoltori che hanno venduto i loro prodotti a fabbricanti di biocarburanti non sapevano e non potevano sapere che l'acquisto dei loro prodotti da parte di tali fabbri-

canti era dovuto ad un aiuto di Stato. Essi non disponevano di alcuna indicazione del fatto che i fabbricanti non agivano come normali operatori commerciali del mercato.

Per questi motivi giuridicamente ingiustificata una richiesta di recupero dell'aiuto.

La presente decisione non preclude tuttavia le conseguenze che la Commissione trarrà eventualmente in relazione al finanziamento della politica agricola comune da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Gli aiuti concessi in Francia sotto forma di esenzione fiscale a favore dei biocarburanti di origine agricola, previsti dall'articolo 32 della legge finanziaria per il 1992, dall'articolo 89 della legge finanziaria per il 1993 e dall'articolo 30 della legge finanziaria rettificativa per il 1993, nonché dalle due «conventions de progrès», dette convezioni ETBE, sono illegali, in quanto concessi in violazione delle regole di procedura definite dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

*Articolo 2*

Tali aiuti sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92 del trattato.

*Articolo 3*

La Francia è tenuta a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 2 entro due mesi dalla notificazione della presente decisione.

*Articolo 4*

La Francia comunica alla Commissione, entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, le misure che intende adottare per conformarvisi e, entro il termine previsto dall'articolo 3, le misure adottate per conformarsi a detta decisione.

*Articolo 5*

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 18 dicembre 1996.

*Per la Commissione*

Franz FISCHLER

*Membro della Commissione*